

Miðvikudagurinn 16. desember 1998 kl. 10:00

118. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 45/1998

**Erindi er varðar samkeppnisstöðu  
verktaka í skólaakstri gagnvart sérleyfishafa**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun hefur borist erindi frá Jóni Ö. Ingólfssyni hrl., f.h. Bergs Sveinbjörnssonar, dags. 1. október 1998, vegna aksturs sem sérleyfishafinn Austurleið hf. hefur hafið á skólaakstursleiðinni Selfoss-Hvolsvöllur fyrir nemendur Fjölbrautaskóla Suðurlands. Skólaakstur þessi var boðinn út vorið 1998 af Ríkiskaupum og var tilboði umbjóðanda lögmannsins tekið og samningur gerður við hann um skólaaksturinn. Austurleið, ásamt nokkrum öðrum, gerði einnig tilboð í þennan akstur.

Samkeppnisstofnun fékk einnig, frá lögmanni kvartanda, send tilboðsgögn og verksamning vegna skólaaksturs Bergs Sveinbjörnssonar fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands á svæði-C, þ.e. á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur.

**2.**

Þegar verktakinn hóf akstur samkvæmt verksamningi nýttu aðeins 8–9 nemendur sér þjónustu hans. Í tilboðsskrá útboðsgagna hafði verið reiknað með að um 80 nemendur myndu nýta sér þennan akstur. Í tilboðsskrá útboðsgagna var gert ráð fyrir að greiðsla fyrir verkið byggðist upp á tveimur þáttum, grunngreiðslu er Fjölbrautaskólinn greiddi og gjaldi sem nemendur sjálfir myndu greiða. Verktakinn hafði byggt sitt tilboð á því að 80 nemendur nýttu sér aksturinn, sem var viðmiðunartala í útboðsgögnum. Átti hver nemandi að

greiða verktakanum 8.400 kr. fyrir hverja önn, en útboðið náði til aksturs í sex annir. Grunnreiðsla skólans miðaðist líka við hverja önn og var hún í tilboði verktakans 1.480.000 kr. Samkvæmt tilboðinu átti hann því að fá greiddar samtals 2.152.000 kr. fyrir önnina.

Í erindinu kemur fram að sérleyfishafinn Austurleið hafi hafið akstur milli Fjölbrautaskóla Suðurlands og Hvolsvallar. Lögmaðurinn telur að forsendur fyrir verksamningi umbjóðanda hans séu með þessum ferðum Austurleiðar brostnar þar sem hann verði af greiðslum frá nemendum sem hafi verið undirstöðuþáttur í tilboði verktakans.

Kvartandi telur að með akstri þessum og tilboði til nemenda brjóti Austurleið reglur um fólksflutninga og sérleyfi og einnig samkeppnislög „...því Austurleið setur þetta sérleyfi á, á ólögmatan hátt og nýtur endurgreiðslu úr ríkissjóði á eignum kílómetrum sem umbjóðandi minn nýtur ekki“.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Samkeppnisstofnun skrifaði bréf til Austurleiðar, dags. 9. október sl., og óskaði eftir umsögn fyrirtækisins um erindi Bergs Sveinbjörnssonar, ásamt öðrum upplýsingum, m.a. um ferðir og fargjöld á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur.

#### 2.

Í svarbréfi Lögmanns á Suðurlandi f.h. Austurleiðar, dags. 20. október sl., kemur fram að fyrirtækið telur ekki að skólaakstur sá sem hér um ræðir falli undir ákvæði 3. mgr. laga nr. 53/1987, um fólksflutninga með langferða-bifreiðum þar sem „...að ofangreindri lagagrein er einungis ætlað að kveða á um lítilsháttar undantekningu og þá horft til venjubundins skólaaksturs þar sem nemendum grunnskóla er ekið á eigin bifreiðum skólabílstjóra, frá heimili nemandans að grunnskólanum á kostnað viðkomandi sveitarfélags en án nokkurs kostnaðar fyrir nemandann sjálfan“.

Fram kemur að þrátt fyrir að Austurleið hafi sérleyfi á akstursleið þeirri sem kvörtun Bergs Sveinbjörnssonar fjallar um hafi akstur á leiðinni verið boðinn út og tilboði hans tekið. Upplýst er að Austurleið hafi í 14 ár séð um akstur fyrir Fjölbrautaskólann og forsvarsmenn fyrirtækisins hafi, þrátt fyrir að samið hafi verið við Berg Sveinbjörnsson, ákveðið að halda þessari þjónustu áfram þar sem fyrirtækið vilji halda góðum tengslum við nemendur og aðra íbúa svæðisins. Fyrirtækið telji að þrátt fyrir að brotið sé á því réttur eigi það ekki að bitna á viðskiptavinum þess.

Ferðirnar með nemendur telur fyrirtækið aðeins hluta „...af áætlunarferðum sérleyfishafans á sérleiðinni og fargjald ákveðið með heildarhagsmuni af rekstri sérleyfis á þessari leið í huga.“ Fyrirtækið telur ekki að það brjóti samkeppnislög þar sem ekki sé um að ræða samkeppnisrekstur sem niðurgreiddur sé af einkaleyfis eða verndaðri starfsemi sem fallið geti undir 14. gr. laganna. Fram kemur það álit fyrirtækisins að mál þetta snúist um sérleyfi og gildi þess og þar með sé Samkeppnisstofnun ekki réttur úrskurðaraðili í þessu máli.

Í bréfi Lögmannna Suðurlandi er m.a. að finna upplýsingar um áætlunartíma Austurleiðar á leiðinni Selfoss-Hveragerði ásamt upplýsingum um almennt fargjald og afsláttarkjör sem á leiðinni gilda. Almennt fargjald á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur er samkvæmt upplýsingum Austurleiðar 480 kr. Fargjald barna yngri en 12 ára og „sparkorts farþega“ er 240 kr. Skólaafsláttur er 15% ef keyptar eru 10 ferðir og 30% ef keyptar eru fleiri ferðir. Ennfremur upplýsist að námsmannakort sem gilda heila önn, september – desember, kosti 7.800 kr.

### 3.

Þegar kvörtun Bergs Sveinbjörnssonar barst hafði Samkeppnisstofnun undir höndum gögn um útboð Ríkiskaupa vegna skólaaksturs fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands. Einnig hafði stofnunin fengið afrit af upplýsingum sem gefnar voru við opnun tilboða, 2. júní sl. Þar kemur meðal annars fram að engar athugasemdir hafi borist um útboðið frá tilboðsgjöfum fyrir opnun tilboða.

Varðandi útboðsgögnin segir m.a. í kafla um verklýsingu:

*„Hvert svæði í tilboðsskrá er samsett úr grunngjaldi annars vegar og einstaklingsgjaldi hins vegar.*

*Grunngjaldinu er ætlað að sjá fyrir lágmarkskostnaði við úthald á viðkomandi svæði en einstaklingsgjaldinu til að mæta auknum kostnaði er fylgir auknum fjölda farþega. Þetta er gert til að minnka áhættu verktaka og tryggja sanngjarnt uppgjör. Samanlögð upphæð hvers svæðis verður notuð til samanburðar tilboða. Tilboð skulu taka tillit til þess að einstök svæði, sem nú er hægt að þjóna með einum bíl, getur þurft að þjóna með tveimur síðar, hvort sem er tímabundið eða til lengri tíma litið.*

*Grunngjaldið reiknast sem akstursdagar án tillits til fjölda farþega og er heildargjald allra ferða á viðkomandi svæði í einn dag. Ekki verður gerður greinarmunur á dögum sem innifela síðari síðdegisferð og hinum sem gera það ekki. Verði akstursdagar á önn fleiri eða færri en tilgreint er í tilboðsskrá leiðréttist grunngjaldið í samræmi við þá.*

*Einstaklingsgjaldið reiknast fyrir fjölda farþega, á einstökum svæðum, á hverri önn fyrir sig. Einstaklingsgjaldið er einnig háð fjölda akstursdaga á hverri önn. Til grundvallar tilboðsfjárhæð er sá fjöldi daga sem tilgreindur er í tilboðsskrá (80), en gjaldið verður reiknað í hlutfalli við raunverulegan fjölda akstursdaga hverrar annar“.*

Í verklýsingarkaflanum eru einnig upplýsingar um fjölda nemenda sem nýtt hafa sér skólaakstur á hverju svæði undanfarnar fimm skólaannir. Um það atriði segir m.a. „Fjöldi farþega ræðst af fjölda nemenda sem þurfa á þessari þjónustu að halda hverju sinni. Endanlegur fjöldi farþega ræðst á fyrstu vikum hverrar annar“. Á því svæði sem tilboð Bergs Sveinbjörnssonar nær til var farþegafjöldi haustið 1997 í verklýsingarkaflanum sagður hafa verið 79 nemendur og 77 vorið 1998. Í tilboðsskrá útboðslýsingar er miðað við að farþegafjöldi sé 80.

#### 4.

Samkeppnisstofnun aflaði gagna hjá Ríkiskaupum um tilboð Austurleiðar vegna útboðs stofnunarinnar á skólaakstri fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands.

Tilboð Austurleiðar í akstur á C-svæði nam samtals 2.848.000 kr. Austurleið sendi einnig inn frávikstilboð ásamt S.B.S hf. í akstur á svæði C og nam tilboðsupphæð fyrirtækjanna skv. því 2.720.000 kr. Í yfirlýsingu sem fylgdi með frávikstilboðinu, undirritaðri af forsvarsmönnum fyrirtækjanna tveggja, kemur fram að fyrirtækin ætli sér að tvinna saman sérleyfisferðir og skólaaksturinn. Yfirlýsingin er svohljóðandi: „Verði tekið sameiginlegu frávikstilboði fyrirtækjanna í skólaakstur nr. 11064, dags. 2. júní 1998, munu SBS-Austurleið hf. bjóða nemendum FSU að nota allar þær sérleyfisferðir sem tengjast Selfossi á aksturssvæði F.Su. eins og það er tilgreint í útboði nr. 11064, án sérstaks endurgjalds. Nemendur skulu framvísa aksturskortu F.Su.

*Jafnframt lýsa fyrirtækin því yfir að þau kappkosta að veita sem besta þjónustu á sérleiðum sínum. Áætlunarferðir verða endurskoðaðar á þessu ári og til greina kemur að fjölga ferðum á áfangastaði“.*

## 5.

Samkeppnisstofnun sendi umsögn Austurleiðar til lögmanns Bergs Sveinbjörnssonar með bréfi, dags. 29. október sl., og óskaði eftir athugasemdum ef einhverjar væru. Engar athugasemdir bárust frá lögmanninum.

## III.

### Lagalegt umhverfi

#### 1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir um markmið laganna:

*„Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:*

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,*
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,*
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum“.*

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- „a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum“.*

Til að koma í veg fyrir samkeppnishömlur sem vísað er til í 17. gr. getur samkeppnisráð gripið til íhlutunar sem getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

## 2.

Í lögum um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum nr. 53/1987 og reglugerð nr. 90/1990 er fjallað um sérleyfi og þau skilyrði sem uppfylla þarf og þau réttindi sem þess konar leyfi innifelur.

Fimmta grein laganna fjallar um hvaða skilyrðum sérleyfi til fólksflutninga er háð. Í c.-lið greinarinnar er kveðið á um að ferðatiðni og gjaldskrá sérleyfishafa sé samþykkt af samgönguráðuneytinu. Varðandi réttindi sérleyfishafa kemur meðal annars fram í 6. gr. laganna að sérleyfi gildir jafnframt sem leyfi til hópferða án sérstakrar umsóknar og einnig að þeir sem hafi haft sérleyfi á ákveðnum leiðum skulu að jafnaði sitja fyrir við veitingu leyfa á viðkomandi leiðum.

Í 3. gr. laganna kemur m.a. fram að ekki þurfi leyfi til aksturs skólabarna í og úr skóla.

## 3.

Í reglugerð nr. 90/1990, um fólksflutninga með langferðabifreiðum, segir m.a. í 4. gr.: *„Ferðaáætlanir sérleyfishafa skulu háðar samþykki skipulagsnefndar. Við umfjöllun ferðaáætlana skal hafa hliðsjón af upplýsingum og tillögum frá viðkomandi sveitarstjórn, hafi þær borist nefndinni.*

*Sérleyfishafa er óheimilt að leggja niður ferðir á sérleyfisleið eða fækka þeim nema með samþykki skipulagsnefndar. Óski sérleyfishafi eftir breytingu á*

*ferðaáætlun skal hann senda skipulagsnefnd skriflega beiðni um það og getur hún breytt ferðaáætlun, ef sérstök ástæða er til.“*

#### 4.

Með lögum nr. 83/1998, um brottfall laga um vörugjald af olfu og breytingu á lagaákvæðum um gjöld af bifreiðum, var lögum um fjáröflun til vegagerðar, nr. 3/1987, þungaskattslögum, með síðari breytingum, breytt. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 83/1998 orðast lokamálsliður 3. mgr. 4. greinar þungaskattslaganna nú þannig: *„Enn fremur skal endurgreiða 70% þungaskatt sem greiddur hefur verið af akstri ökutækja í eigu sérleyfishafa á leiðum sem sérleyfi þeirra nær til, svo og 70% fasts árgjalds skv. 1. mgr. þessa staflidar, þó einungis að því marki sem ökutækin hafa verið nýtt til sérleyfisaksturs.“*

#### 5.

Um innkaup ríkisins er fjallað í reglugerð nr. 302/1996 og þar segir í 1. mgr. 15. gr. um útboðsaðferðir: *„Að jafnaði skal viðhafa almennt útboð“.*

Fimmti kafli reglugerðarinnar fjallar um val á bjóðendum. Þar segir í 21. gr.: *„Bjóðendum skal ekki mismunað og allir skulu eiga jafnan rétt. Við almennt útboð skal öllum gefinn kostur á að leggja fram tilboð og jafnræðis skal gætt“.*

### IV.

#### Niðurstöður

##### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 16. desember 1998, var ákvörðun tekin í þessu máli. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Hrund Hafsteinsdóttir og Skarphéðinn Þórisson.

##### 2.

Í erindi Bergs Sveinbjörnssonar verktaka í skólaakstri kemur fram að sérleyfishafinn Austurleið hf. hefur með því að hefja ferðir milli Selfoss og Hvolsvallar sem nýst geta nemendum Fjölbrautaskóla Suðurlands gert honum ókleift, að öllu óbreyttu, að sinna skólaakstri þeim sem hann á lögmætan hátt

tók þátt í útboði Ríkiskaupa um og var á grundvelli tilboðs valinn til að annast, þar sem aðeins lítill hluti nemenda nýti sér ferðir verktakans.

### 3.

Verktakinn byggði tilboð sitt í skólaaksturinn m.a. á atriðum sem fram koma í verklýsingakafli útboðsgagna og tilboðsskrá. Í tilboðinu kom fram að grunngjald fyrir akstur í 80 daga væri samtals 1.480.000 kr. og einstaklingsgjald, miðað við 80 daga fyrir 80 nemendur væri samtals 672.000 kr. eða 8.400 kr. fyrir hvern nemanda á önn. Samtals hljóðaði tilboð verktakans upp á 2.152.000 kr.

Í erindi því sem hér er til umfjöllunar segir að í haust hafi komið í ljós að aðeins 8–9 nemendur nýta sér skólaakstur verktakans. Miðað við það þá fær verktakinn greiddar u.þ.b. 1.555.600 kr. fyrir yfirstandandi önn, þ.e. 1.480.000 kr. grunngjald og 75.600 kr. frá nemendum, ef miðað er við níu nemendur. Mismunur á þeirri fjárhæð sem verktakinn bauð og því sem hann fær greitt vegna akstursins er því um 596.400 kr. á þessari önn.

### 4.

Í umsögn sérleyfishafans Austurleiðar um erindi Bergs Sveinbjörnssonar kemur fram það álit fyrirtækisins að brotið hafi verið á fyrirtækinu með því að bjóða út akstur á sérleið Austurleiðar. Einnig kemur fram í umsögninni að þrátt fyrir að samið hafi verið við Berg Sveinbjörnsson í kjölfar útboðs á skólaakstrinum hafi fyrirtækið ákveðið að halda uppi þeirri þjónustu við nemendur sem það hafi annast í mörg ár.

Austurleið telur akstur með nemendur skólans áætlunarferðir sem séu hluti af áætlunarferðum vegna sérleyfis á leiðinni. Upplýst er að nemendur skólans sem nýti sér ferðir Austurleiðar borgi hver fyrir sig 7.800 kr. á haustönn vegna akstursins. Fram kemur að fargjaldið sé ákveðið með heildarhagsmuni af rekstri sérleyfisins á þessari leið í huga.

Almennt fargjald Austurleiðar á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur er 480 kr. Frá því gjaldi er síðan veittur ýmiss konar afsláttur. Sem dæmi má nefna að börn yngri



en 12 ára og s.k. sparkorts farþegar greiða hálf fargjald. Einnig er 15% skólaafsláttur fyrir þá sem kaupa 10 ferðir og 30% skólaafsláttur ef keyptar eru fleiri en 10 ferðir.

Fram kemur það álit Austurleiðar í umsögn um erindi Bergs Sveinbjörnssonar að í þessu máli sé ekki um að ræða samkeppnisrekstur sem niðurgreiddur sé af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi og eigi því 14. gr. samkeppnislaga ekki við í þessu máli. Málið telur Austurleið snúast um sérleyfi og gildi þess og það sé ekki samkeppnisyfirvalda að skera úr því álitaefni.

## 5.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Þessu markmiði skal náð m.a. með því að vinna gegn samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, samanber 1. gr. laganna.

Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni, m.a. þegar hin skaðlegu áhrif felast í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína. Íhlutun samkeppnisyfirvalda getur m.a. falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Við mat á því hvort tilteknir samningar eða athafnir hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. verður að líta til tveggja þátta. Í fyrsta lagi verður að skilgreina þann markað sem um er að tefla. Því næst verður að meta áhrif viðkomandi samnings eða athafna á hinn skilgreinda markað.

Við skilgreiningu á markaðnum verður að líta til tveggja þátta; annars vegar hver þjónustumarkaðurinn er og hins vegar hver hinn landfræðilegi markaður er. Rétt er að líta svo á að hinn landfræðilegi markaður sé akstursleiðin á milli Selfoss og Hvolsvallar. Að mati samkeppnisráðs er þjónustumarkaðurinn í þessu máli skólaakstur fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur.

Á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur er einnig um að ræða annan þjónustumarkað, þ.e. almennan áætlunarakstur langferðabifreiða. Sá markaður er lokaður öðrum

en sérleyfishafanum á leiðinni. Þar sem ekki hafa farið fram útboð um leyfi til áætlunaraksturs á akstursleiðinni Selfoss-Hvolsvöllur, heldur hefur sérleyfishafinn fengið sérleyfið á grundvelli fyrra sérleyfis, hafa ekki verið jöfn skilyrði aðila til aðgangs að umræddum markaði. Af þeim sökum hefur sérleyfishafinn Austurleið markaðsráðandi stöðu í skjóli opinbers einkaleyfis á markaðnum fyrir almennan áætlunarakstur langferðabifreiða á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur. Auk þess að njóta einkaleyfis til áætlunaraksturs nýtur sérleyfishafi, þ.m.t. Austurleið, endurgreiðslu á þungaskatti vegna áætlunaraksturs á þeirri leið sem sérleyfið tekur til.

Með vísan til þessa bendir samkeppnisráð á að ráðið beindi m.a. þeim tilmælum til samgönguráðherra fyrr á þessu ári í áliti nr. 1/1998, *Erindi Félags hópferðarleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*, að ráðherra beitti sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum verði felld úr gildi á þeim leiðum þar sem rekstur stendur undir kostnaði og jafnframt að þær leiðir sem sannanlega þurfi að njóta opinberra fjárframlaga verði boðnar út.

## 6.

Skólaakstur sá sem hér um ræðir nýtur styrkja af opinberri hálfu, þ.e. Fjölbrautaskóli Suðurlands greiðir verktaka s.k. grunnjald. Var aksturinn boðinn út af Ríkiskaupum sl. sumar. Samkvæmt útboðsgögnum átti í tilboðum í aksturinn að taka tillit til þess að hann væri ríkisstyrktur með áðurnefndu grunnjaldi. Þannig átti aksturinn að geta verið óháður öðrum akstri þeirra verktaka sem í hann buðu. Þeir áttu því, á jafnréttisgrundvelli, að geta boðið í aksturinn.

Sérleyfishafinn Austurleið tók athugasemdalaust þátt í útboði á umræddum skólaakstri. Tilboði Austurleiðar í aksturinn, að upphæð 2.848.000 kr., var hins vegar ekki tekið, enda var t.d. tilboð kvartanda í máli þessu hagstæðara að mati Ríkiskaupa. Svo virðist sem Austurleið hafi ekki viljað una niðurstöðu útboðsins og því ákveðið að breyta tímaáætlun í almennum áætlunarakstri langferðabifreiða á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur þannig að hún hentaði nemendum Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi. Í þessu sambandi skal bent á að í áliti samkeppnisráðs nr. 14/1998, *Erindi er varðar samkeppnislega*

*mismunun í skólaakstri*, kom fram að athugun fjármálaráðuneytisins sl. sumar á leiðabók sérleyfishafa leiddi í ljós að engar áætlunarferðir hans hentuðu þeirri tímasetningu sem skólaakstur fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands gerði ráð fyrir.

Til þess að ná til sín þeim nemendum Fjölbrautaskólans sem samkvæmt fyrri reynslu ferðuðust með verktakanum sem annast skólaaksturinn bauð sérleyfishafinn Austurleið hverjum nemanda Fjölbrautaskólans, sem nýtir sér akstur á leiðinni milli Selfoss og Hvolsvallar, akstur fyrir 7.800 kr. fyrir hverja önn. Nema tekjur sérleyfishafans samtals u.þ.b. 554 þús. kr. fyrir akstur með nemendurnar á hverri önn, ef miðað er við um 71 nemanda. Þetta eru u.þ.b. 2.294 þús. kr. lægri tekjur fyrir hverja önn en fólust í tilboði Austurleiðar vegna útboðs Ríkiskaupa í umræddan skólaakstur.

Í útboðsgögnum vegna skólaakstursins var gert ráð fyrir 80 daga akstri og að minnsta kosti tveimur ferðum hvers nemanda á dag. Ef gert er ráð fyrir 160 ferðum með nemendum á haustönn þýðir það að nemendum hafa greitt 48,75 kr. fyrir hverja ferð. Fullt fargjald Austurleiðar á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur í sérleyfisakstri er hins vegar 480 kr. Samkvæmt þessum forsendum er ljóst að Austurleið veitir nemendum Fjölbrautaskólans um 90% afslátt af fullu verði í hverri ferð. Til samanburðar skal bent á að Austurleið gerði ráð fyrir að þurfa u.þ.b. 222 kr. tekjur fyrir hvern nemanda í hverri ferð miðað við áður nefndar forsendur og 80 nemendum í tilboði fyrirtækisins til Ríkiskaupa. Það eru rúmlega 350% hærri tekjur en fyrirtækið sættir sig nú við fyrir hvern nemanda.

Eins og að framan hefur verið rakið var gengið til samninga um skólaakstur fyrir nemendum Fjölbrautaskóla Suðurlands við Berg Sveinbjörnsson, kvartanda í máli þessu, að undangengnu útboði á vegum Ríkiskaupa. Sérleyfishafinn Austurleið undi ekki lyktum útboðsins, þó að ekki hafi komið fram athugasemdir af hans hálfu við framkvæmd þess eða við opnun tilboða. Í krafti markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir almennan áætlunarakstur langferðabifreiða á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur, sem byggir á opinberu sérleyfi og styrkjum í formi endurgreiðslu á þungaskatti, bauð sérleyfishafinn nemendum Fjölbrautaskólans akstur gegn gjaldi sem var langt undir almennu fargjaldi á áætlunarleiðinni. Gjaldið sem nemendum greiða er einnig langt undir því gjaldi

sem sérleyfishafinn taldi sig þurfa er hann gerði tilboð í skólaakstur fyrir Fjölbrautaskólann í útboði Ríkiskaupa.

Samkeppnisráð telur að sú samkeppnisröskun sem leitt getur af veitingu sérleyfis endurspeglar að vissu marki í þessu máli. Á grundvelli sérleyfis til áætlunaraksturs á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur virðist Austurleið hafa þann markaðslega styrk að geta verðlagt þjónustu sína til nemenda Fjölbrautaskóla Suðurlands, viðskiptavina kvartanda að undangengnu útboði, langt undir því verði sem birt er í verðskrá fyrirtækisins. Verðlagningin er einnig langt undir tilboði sérleyfishafans sjálfs í skólaaksturinn sem hann gerði vegna útboðs Ríkiskaupa. Slík verðlagning af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis er ígildi skaðlegrar undirverðlagningar í samkeppnislegu tilliti og misnotkun á markaðsráðandi stöðu í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð er þeirrar skoðunar að útboð á verkefnum sé æskileg leið til að stuðla að því að markmið samkeppnislaga nái fram að ganga þar sem virkri samkeppni verður ekki við komið með öðrum hætti. Akstur sá með nema Fjölbrautaskóla Suðurlands, sem um er fjallað í máli þessu, er gott dæmi þar um. Áður var gengið til samninga við sérleyfishafann án þess að viðhafa útboð. Nú hafði hins vegar verið gengið til samninga við lægstbjóðanda um að annast skólaaksturinn að undangengnu útboði. Sérleyfishafinn Austurleið hefur hins vegar gripið til þeirra aðgerða að breyta tímaáætlun sinni í sérleyfisakstri til að ná til sín þeim akstri sem í útboðinu fólst jafnframt því sem Austurleið býður þeim nemendum sem skólaaksturinn tekur til miklum mun lægri verð en fyrirtækið taldi mögulegt í tilboði sínu í verkið. Með þessum aðgerðum sínum hefur Austurleið kippt forsendunum undan tilboði lægstbjóðanda í verkið og þar með unnið gegn því að það sem stefnt er að með útboði nái fram að ganga, þ.e. að lægstbjóðandi annast skólaaksturinn. Í þessu sambandi má einnig hafa í huga að samkvæmt verðskrá Austurleiðar er hámarksafsláttur, á sérleiðinni Selfoss-Hvolsvöllur, 30% og gildir það verð til nemenda sem kaupa 10 ferðir eða fleiri. Þá býður Austurleið börnum yngri en 12 ára og sparkorts farþegum að greiða hálf fargjald. Framangreint tilboð Austurleiðar til nemenda Fjölbrautarskólans á Suðurlandi á sérleiðinni Selfoss-Hvolsvöllur, um 90% afslátt frá venjulegu verði, felur í sér skýra mismunun á milli þeirra og annarra

farþega á sömu leið án þess að séð verði að sú mismunun styðjist við efnisleg rök.

Það er mat samkeppnisráðs að með háttsemi sinni hafi sérleyfishafinn Austurleið misnotað markaðsstöðu sína í sérleyfisakstri til að ná yfirráðum á hliðarmarkaðnum, skólaakstur fyrir Fjölbrautaskóla Suðurlands á akstursleiðinni Selfoss-Hvolsvöllur. Þessi háttsemi er til þess fallin að útiloka keppinauta frá markaðnum og er skaðleg samkeppnishindrun samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga, samanber 1. gr. laganna.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppnisráð telur að sú háttsemi Austurleiðar hf., að breyta tímaáætlun í sérleyfisakstri þannig að hún henti til aksturs með þá nemendur Fjölbrautaskólans á Suðurlandi sem útboð um skólaakstur tekur til og með því að bjóða umræddum nemendum mun lægra verð fyrir aksturinn en gjaldskrá fyrirtækisins segir til um, sé misnotkun á markaðsráðandi stöðu í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, sbr. og 1. gr. laganna.**

**Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til sérleyfishafans Austurleiðar að láta af framangreindri samkeppnishamlandi háttsemi sinni í akstri með nemendur Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi á leiðinni Selfoss-Hvolsvöllur, sem stundaður er í skjóli sérleyfis og styrkja í formi endurgreiðslu á þungaskatti.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 1/1999](#)]*